

# PREGLED RADA SKUPŠTINE TOKOM PRVIH PET MESECI 13. SAZIVA

*Avgust - decembar 2022.*

Povratak opozicionih stranaka u Narodnu skupštinu, po prvi put nakon 2019. godine, otvorio je mogućnost ponovnog uspostavljanja pluralizma i povećavanja transparentnosti. Pluralizam u brojkama je postignut, ali je njegovo suštinsko ostvarivanje u plenumu i radnim telima izostalo. Opstrukcije i nepravilnosti koje su obeležile jesenje zasedanje negativno su se odrazile na kvalitet rada Skupštine i ispunjavanje svih njenih osnovnih uloga - da donosi zakone, kontroliše rad izvršne vlasti i predstavlja građane.

## Hitnost zakazivanja sednica

Tokom jesenjeg zasedanja održano je manje sednica u poređenju sa prvim jesenjim zasedanjem prethodnog saziva - ukupno sedam, od čega se tri sednice podvode pod proceduralne (konstitutivna i dve koje su održane zbog izbora Vlade).<sup>1</sup> Sve sednice zakazivane su u roku kraćem od nedelju dana, a čak pet je **zakazano tačno 24 časa pre početka**. *Kako je prema čl. 92. st. 4 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije rok za podnošenje amandmana na dnevni red najkasnije 24 časa pre početka sednice, ovakav način zakazivanja primarno je onemogućio poslanicima da predlažu dopune dnevnog reda, i otežao adekvatnu pripremu za sednicu.*

## Nedostatak programa rada

**Narodna skupština nema godišnji program rada**, čije je donošenje predviđeno kao zadatak predsednika Skupštine (*član 28. Poslovnika Narodne Skupštine*). **U nedostatku programa rada, sednice se zakazuju diskrecionom odlukom predsednika Skupštine. Ovakva praksa sazivanja sednica predstavlja potpunu dominaciju prioriteta i tema koje nameće vladajuća većina, kao i potpuno marginalizovanje opozicionih poslanika koji nemaju nikakav uticaj na dnevni red, niti na planiranje samih sednica.** Uloga Kolegijuma, kao tela koji treba da omogući planiranje i koordinaciju skupštinskog rada između predsednika Skupštine i poslaničkih grupa, je obesmišljena jer tokom trajanja ovog zasedanja sastanci Kolegijuma nisu rezultirali bilo kakvih dogovorima oko rada na sednicama.

---

<sup>1</sup> U prvom jesenjem zasedanju 12. saziva (jesen 2020. godine) održano je 12 sednica, od čega tri proceduralne (konstituisanje i izbor Vlade).

## Preveliki broj tačaka na dnevnom redu

Dnevni red redovnih sednica uglavnom je bio opterećen velikim brojem tačaka, što sprečava kvalitetnu raspravu i potencijalno vodi ka lošim zakonodavnim rešenjima.<sup>2</sup> Negativan uticaj na kvalitet rasprave ostavilo je i objedinjavanje rasprave o svim tačkama dnevnog reda na svakoj od ovih sednica, odnosno istovremeno raspravljavanje o svim tačkama kao da su jedna. Dobar primer je sednica o budžetu, gde je **Zakon o budžetu bio jedna od 35 tačaka o kojima se na toj sednici raspravljalo**. Ova sednica, kao i većina u ovom zasedanju, zakazana je po hitnom postupku. Narodni poslanici su većinom glasova prihvatili predlog predsednika Skupštine da se o svim predlozima na agendi objedini rasprava u načelu, što je ostavilo svega pet sati za pretres svih tačaka.<sup>3</sup>

## Nije usvojen ni jedan amandman, usvojene zakone predložila Vlada

Usvojeno je 36 zakona, od kojih su 14 zakoni kojima se potvrđuju međunarodni ugovori. **Sve zakone koji su dospeli na dnevni red predložila je Vlada**, sa izuzetkom Zakona o ministarstvima koji je podnet od strane vladajuće većine u skladu sa uobičajenom praksom pri formiranju Vlade na početku novog saziva. Od ukupno **640 amandmana** koje su podneli poslanici **nijedan nije prihvaćen prilikom glasanja, bilo da dolazi od strane poslanika vladajuće većine ili opozicije**.

## Arbitrarno predsedavanje Skupštinom

Pored navedenih opstrukcija, problem je predstavljalo i diskriminatorno i arbitrarno predsedavanje predsednika Skupštine. **Predsednik Skupštine zloupotrebljavao je svoju poziciju, kao i Poslovnik Narodne skupštine u korist vladajuće, iako je njegov primarni zadatak da se stara o primeni Poslovnika** (Član 27). Kako pravila moraju da važe za sve jednako, tako arbitrarnost mora da bude utemeljena u skupštinskim pravilima, a ne u političkoj pristrasnosti.

**Jedan od najočitijih oblika ove zloupotrebe sproveden je kroz odlučivanje o pravu na repliku** (čl. 104 st. 3 Poslovnika Narodne skupštine predviđa da o korišćenju prava replike odlučuje predsednik Skupštine). Na poslanike opozicije i vlasti predsednik Skupštine je primenjivao različite kriterijume kada je u pitanju pravo na repliku. Predsednik Skupštine je usko tumačio Poslovnik tako što je poslanicima opozicije uskraćivao ovo pravo u situacijama kada su narodni poslanici iz vlasti opisno govorili o drugom poslaniku ili poslaničkoj grupi, odnosno političkoj stranci kojoj pripadaju poslanici iz poslaničke grupe. Predsednik Skupštine je i direktno kršio Poslovnik uskraćivanjem poslanicima opozicije ovo pravo čak i kada je bilo sasvim jasno da su ispunjeni minimalni uslovi

<sup>2</sup> Broj tačaka dnevnog reda, osim na sednici na kojoj je usvojen Zakon o ministarstvima, iznosio je 18, 21 i 35 tačaka.

<sup>3</sup> Opozicija je pokušala da donekle popravi ovu situaciju tako što je predložila produženje vremena za raspravu, u skladu sa čl. 97 st 3. Poslovnika, međutim taj predlog nije dobio većinu glasova narodnih poslanika na glasanju.

za to prepoznati Poslovníkom.<sup>4</sup> Takođe, u situacijama kada bi ipak došlo do razmene replika između opozicije i vlasti, krug replika bi se najčešće završio na poslaniku vlasti.

**Prijavljivanje povrede Poslovníka je, takođe, obeležila neravnopravnost u tretmanu poslanika opozicije i vlasti.** Predsedavajući je često prekidaó poslanike opozicije tokom prijave povrede, i neretko izbegavaó da obrazloži odbijanje prijave (*prema članu 103. Poslovníka Narodne skupštine, predsedavajući je obavezan da pruži obrazloženje odbijanja prijave povrede Poslovníka ukoliko smatra da ista nije načinjena*). Na kraju, sve prijave povrede Poslovníka za koje je traženo glasanje, a to su većinom bile prijave koje su podneli poslanici opozicije, odbačene su prilikom glasanja većinom glasova poslanika.

**Predsednik Narodne skupštine koristio je i svoju poziciju da učestvuje u debati.** Za vreme jesenjeg zasedanja, **predsednik Skupštine nijednom nije govorio iz poslaničkih klupa, ali je ipak učestvovao u raspravi** (*prema čl. 100 Poslovníka Narodne skupštine, kada želi da učestvuje u raspravi predsednik Skupštine je u obavezi da siđe u poslaničke klupe*).

**Tri potpredsednika Skupštine koji pripadaju opozicionim poslaničkim grupama, kao i jedan poslanik iz vladajuće većine nisu predsedavali plenarnom sednicom za vreme jesenjeg zasedanja.** Od sedam potpredsednika, predsedavanje Skupštinom preuzimali su Sandra Božić (Srpska napredna stranka), Elvira Kovač (Savez vojvođanskih Mađara) i Snežana Paunović (Socijalistička partija Srbije).

## Atmosfera u plenumu na ivici incidenata

Vreme koje su poslanici imali na raspolaganju često je korišćeno za obračune sa političkim protivnicima. Govore određenog broja poslanika, kako iz vladajuće većine, tako i iz opozicije, odlikovala je inflamatorna retorika, kao i nekoliko situacija na ivici fizičkog sukoba, zbog kojih je proglašena pauza u radu sednice.<sup>5</sup>

**Seksizam je bio zastupljen u ovom zasedanju.** Jedan od primera koji je privukao pažnju javnosti je nepristojni gest poslanika vladajuće većine Dalibora Šćekića koji je bio upućen poslanici

---

<sup>4</sup> Pravo na repliku je opozicionim poslanicima uskraćivano čak i kada su bili imenom direktno spomenuti od strane drugih poslanika koji nisu članovi njihove poslaničke grupe, ili je njihovo izlaganje pogrešno tumačeno, kao i kada su se poslanici vlasti uvredljivo izražavali o opozicionoj poslaničkoj grupi ili političkoj stranci kojoj pripadaju poslanici odnosno poslaničke grupe (Član 104. Poslovníka Narodne skupštine)

<sup>5</sup> Poslanici opozicije su u dva navrata nakon uvreda koje im je tokom sednice uputio šef najveće poslaničke grupe vladajuće većine Milenko Jovanov, i na koje predsedavajući nije reagovao, krenuli ka poslanicima vladajuće većine, i u susretu je došlo do koškanja. Takođe, poslanici vladajuće većine predvođeni Milenkom Jovanovim sačekali su jednom prilikom na izlazu iz Skupštine poslanike opozicije i snimali ih, uz verbalne provokacije sve dok nisu dobili odgovore koje mogu smatrati pretećim. I najzad, dogodila se i situacija da poslanik vladajuće većine prepreči svojim telom prolaz do izlaza iz sale poslanici opozicije, praveći se da se šali, iako je ona jasno iskazala da to ne doživljava kao šalu.

opozicije Tatjani Manojlović. Iako su opozicione stranke izašle sa javnom osudom ovog gesta, reakcija predsednika Skupštine je izostala.

Za kršenja Poslovnika tokom čitavog jesenjeg zasedanja **izrečena je kazna samo poslanicima iz opozicionih poslaničkih grupa.**<sup>6</sup>

## Izostanak kontrolnih mehanizama - poslaničkih pitanja i javnih slušanja

Za prvih 6 meseci 13. saziva **sednica nijednom nije održana poslednjeg četvrtka u mesecu** (čl. 205. Poslovnika Narodne skupštine predviđa da se svakog poslednjeg četvrtka u mesecu postavljaju poslanička pitanja, na sednici koja je u toku, a rad po dnevnom redu radi toga prekida). Time je poslanicima onemogućeno da postavljaju poslanička pitanja predstavnicima izvršne vlasti, a za posledicu ima ne samo kršenje prava narodnih poslanika, već i uskraćivanje mogućnosti da izvršnu vlast drže odgovornom za svoje postupke i odluke. Osim toga, nije iskorišćena ni mogućnost da se organizuje dan za postavljanje poslaničkih pitanja na aktuelnu temu.

Jedan od mehanizama koje odbori mogu da koriste u svrhu sprovođenja kontrole nad izvršnom vlašću je **javno slušanje** (čl. 83 i 84 Poslovnika) koje služi pribavljanju informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri. Iako potencijalno koristan, od početka ovog saziva **mehanizam javnog slušanja iskorišćen je jednom**. Javno slušanje o budžetu za 2023. godinu je organizovao Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, u okviru sednice 4. decembra 2022. godine, dan pre početka sednice.

## Opstrukcija rada u odborima kojima predsedava opozicija

Četvrtinom odbora predsedavaju poslanici iz opozicije. Međutim, kako većinu članova u odborima predstavljaju poslanici vladajuće većine, uslovi za ostvarivanje pluralizma mišljenja su često onemogućeni. Kao i u plenumu, rad u odborima bio je podložan opstrukcijama.

Predsednik Odbora za spoljne poslove iz redova opozicije sazvao je sednicu Odbora na kojoj je jedina tačka dnevnog reda bila **rezolucija o usaglašavanju spoljne politike Srbije sa spoljnom politikom Evropske unije, koja otvara vrata sankcijama protiv Rusije**. Vladajuća većina u Odboru odložila je ovu sednicu na predlog zamenice predsednika Odbora, sa obrazloženjem da ne postoje "formalno-pravni uslovi za njeno održavanje".

Opstrukcija rada u odborima bila je izražena u **Odboru za zaštitu životne sredine**. Kulminacija opstrukcija je zabeležena održavanjem paralelnih sednica odbora. Predsednik Odbora i poslanici iz redova opozicije održali su sednicu u Loznici na temu iskopavanja litijuma, dok su istovremeno

---

<sup>6</sup> U prethodnom sazivu, u kojem nije bilo opozicije, nije izrečena nijedna novčana kazna poslanicima. U sazivu u period od 2016. do 2020. godine, novčane kazne su izricane dominantno opozicionim poslanicima. Ukupno šest poslanika je kažnjeno novčanim kaznama.

potpredsednik Odbora i poslanici iz redova vladajuće većine održali sednicu na istu temu u Beogradu. Kako je sednici u Loznici prisustvovao mali broj članova Odbora, na sednici nije moglo da se odlučuje.<sup>7</sup>

Većina u Odboru za zaštitu životne sredine **je glasala i protiv stavljanja teme ekološke katastrofe izlivanja amonijaka u Pirotu na dnevni red**. Većina je izglasala da se sa dnevnog reda ukloni tačka "Razno" kako ne bi bila iskorišćena za raspravu na ovu temu.

Većina u Odboru za kulturu i medije glasala je **protiv otvaranja pitanja objave uznemirujućeg intervjua sa serijskim silovateljem u tabloidu Informer**, uprkos snažnim reakcijama javnosti protiv promocije nasilja nad ženama koje u društvu predstavlja sveprisutan problem.

**Administrativni odbor nije odlučivao po prijavi za kršenje etičkog kodeksa koju je Otvoreni parlament podneo zbog povrede Poslovnika koju je nepristojnim gestom učinio poslanik vladajuće većine Dalibor Šćekić**. Odbor je imao rok od 30 dana od dana prijema, koji je istekao 22. decembra 2022. godine.

## Nezavisne institucije marginalizovane uz kršenje Poslovnika

Na skupštinskoj agendi se nisu na propisan način našli **ni godišnji izveštaji nezavisnih institucija za 2021. godinu**, čime je demonstrirana marginalizacija uloge institucija koje treba da budu produžena ruka Skupštine u kontroli izvršne vlasti. Izveštaji su se našli u raspravi u odborima tek pred kraj godine (*u proseku devet meseci kašnjenja u odnosu na mart kada je rok nezavisnim institucijama da izveštaje podnesu Skupštini*). Zaključci odbora o izveštajima nezavisnih institucija nisu stigli na agendu plenarne sednice, iako je Skupština po članu 238. Poslovnika dužna da to učini na prvoj narednoj sednici.

## Kašnjenje sa izborom Zaštitnika građana

Izbor Zaštitnika građana kasni pola godine. Njegov petogodišnji mandat, dodeljen u skladu sa prethodnim Zakonom o Zaštitniku građana, istekao je 20. jula 2022. godine. Javni poziv za novo imenovanje trebalo je da bude raspisan šest meseci pre isteka mandata, po novom Zakonu koji je na snazi od 2021. godine, odnosno 20. februara 2022. godine. Procedura izbora novog Zaštitnika započinje tako što predsednik Skupštine raspisuje javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana.

---

<sup>7</sup> Detaljnije objašnjenje kako je došlo do zakazivanja "rivalskih" sednica ovog Odbora: [Skupštinske zavrzlake: Ko, kako i gde zakazuje sednice odbora?](#)

## Protivzakonito zadržavanje predate narodne inicijative

**Narodna inicijativa sa 38.000 potpisa koja je podnesena** (prema Ustavu, za predlaganje zakona potrebno je minimum 30.000 potpisa) u junu 2022. godine sa predlogom Zakona o zabrani eksploatacije bora i litijuma još uvek nije ušla u skupštinsku proceduru. Sledeći korak u proceduri predstavlja verifikacija potpisa koju Narodna skupština još uvek nije izvršila. **Zvanično objašnjenje je da su potpisi u procesu izgubljeni u Skupštini. Ova tema je naišla na zid čutanja od strane predsednika skupštine koji je u više navrata izbegavao odgovor na pitanja poslanika šta je sa inicijativom.** Istovremeno, Odbor za zakonodavstvo i ustavna pitanja, kao i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave su, u odgovoru poslaniku na pitanje o podnetoj inicijativi, zvanično odgovorili da prikupljeni potpisi nikada nisu stigli do njih na administrativnu proveru. Ovakav razvoj događaja oko prve narodne inicijative koja je predata po novom Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi pokazuje opredeljenost vladajuće većine da na svaki način, pa i protivzakonito, administrativnim "trikovima" opstruiše primenu zakona i izbegne obavezu izjašnjavanja o narodnoj inicijativi.

## Kuda dalje sa interpelacijom?

Prvi put posle 11 godina, u decembru 2022. godine 55 opozicionih poslanika **pokrenulo je mehanizam interpelacije protiv ministra finansija Siniše Malog**, zbog izjave kojom je insinuirao da poslanike opozicije "neko plaća da rade protiv svoje zemlje"<sup>8</sup> (*sporna izjava ministra dogodila se 08. decembra 2022. godine na plenarnoj sednici Narodne skupštine*). Navedeno pismeno se podnosi predsedniku Narodne skupštine, koji ga potom prosleđuje nadležnom Odboru za ustavna i zakonodavna pitanja. **Nadležni Odbor o interpelaciji još uvek nije odlučivao.**

## Nemogućnost građana da prisustvuju sednicama narodnih poslanika u holu Skupštine

Građanima koji su trebali da prisustvuju i da se obrate na konferencijama za novinare na poziv narodnih poslanika u holu Narodne skupštine u najvećem broju slučajeva nije dozvoljen prisutp, **iako je u prethodnim sazivima ta praksa poštovana.** Prema važećem Poslovniku, predsednik Narodne skupštine daje odobrenje drugim licima za učešće na konferencijama. Za ovakvo postupanje u javnosti nije pruženo objašnjenje.

---

<sup>8</sup> [Otvoreni parlament. neredgovani transkript plenarne sednice. govor ministra finansija Siniše Malog.](#)

## Izostanak uvodne obuke za narodne poslanike

Opstrukcije su bile primetne od samog početka zasedanja - za poslanike koji su na toj funkciji prvi put **nije organizovana uvodna obuka za upoznavanje sa ulogom poslanika i radom Skupštine.** Ovo je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu da je preko 50 odsto poslanika po prvi put u toj ulozi.